

财政的公共化与国有资产监管目标定位

杨志勇

(厦门大学经济学院财政系)

我国公共财政制度已经基本确立,但与之相关的国有资产监管的理论问题还处于探讨当中。本文的目的:一是回顾财政制度与国有企业改革的相互关系,二是探讨财政的公共化对国有资产监管会提出哪些要求,三是从国有资产监管过程中可能碰到的问题结合公共财政制度改革谈一些看法。本文的基本看法是,国有资产监管体制与公共财政制度的改革必须统一在公共经济的前提下进行协调,仅从任何一个方面的分析都可能给改革的顺利进行带来各种各样的问题。

一、财政制度与国有企业改革相互关系的简要回顾

国有企业改革是与财政制度改革同时进行的。如何增强国有企业的活力,一直是国有企业改革主事者所要实现目标。如何规范国家与国有企业的利润分配关系从改革一开始就纳入了领导者的视野。下面主要结合几次重要的改革进行分析。

(一) 利改税

从改革的过程来看,希望通过税收来规范国家与国有企业的利润分配关系目标并没有很好实现。如今看来,利改税留下了的正面影响主要是冲破了不能对国有企业课税的禁区,使得政府有可能通过对国有企业课税调控其经济活动。利改税不能发挥有效作用的原因一是过分夸大了税收的作用,二是具体税制设计的不合理所致。征税体现的是政府的社会管理者职能,而国有企业的利润分配关系所要涵括的还包括财产所有者职能,两者不能混为一谈。利改税过程中税率设计的不合理,特别是第二步利改税,引进了调节税,更是加重了国有企业的负担,使得刚性的税制和灵活多变的市场体制出现了更多的矛盾,也使得国有企业与其他企业相比在市场竞争中处于不利的地位。

(二) 承包制

利改税之后有了国有企业承包制改革。承包制改革是在农村联产承包责任制取得成功之后推出的改革。其目的在于借鉴农村改革的经验,帮助国有企业走出改革的困境。但是,许多地方推出的国有企业承包制往往是税利一块承包。这样,税收也就不像是税收,国家与国有企业之间的税收征纳关系只是留下形式化的规范关系。同时,承包制还带来了短期效应,难以保证国有企业的持续发展。

（三）税利分流

吸收以前改革经验教训，同时与国有企业股份制改革相配套，税利分流成为规范国家与国有企业利润分配关系的主要做法。经过这次改革，国有企业与其他企业一样缴纳税率基本相同的税收，然后再根据税后利润的多少或通过承包或通过分红等协调国家与国有企业的关系。这种思路区分了国家作为社会管理者和财产所有者的双重身份，与现实的基本要求是一致的。它代表了国家与国有企业利润分配关系的规范化趋势。^①

（四）国有企业的资金供应问题

国家与国有企业的利润分配关系事实是财政与国有企业分配关系的一个方面，是要处理与之相关的财政收入问题。与之相对应的问题还有国有企业的资金供应问题。1980年代初期推出的“拨改贷”改革措施，基本上切断了国家对国有企业的资金供应链。从财政的角度来看，“拨改贷”一方面是因为财政困难，国家无法再负担国有企业的资金供应问题；另一方面是国家希望通过银行有借有还的信用形式，加大国有企业的压力，提高资金的使用效率，增强国有企业的活力。“拨改贷”部分实现了改革的目的，但也带来一系列的问题，有些问题甚至影响到现在。比如，企业产权明晰问题，一个企业可能是通过银行贷款和其他自筹资金而建立起来的，现在贷款已经还清，但这样的企业是不是国有企业的问题并没有从根本上得到解决。再如，国有企业的资本结构问题，从现代财务理论来看，企业的股权融资和债权融资应该有一个合理的比例，但“拨改贷”造成了众多国有企业债务负担过重的结果，不利于企业的正常生产经营。

（五）国有经济的战略性改组

以上更多从国有企业的角度来讨论国有经济的问题。无论是改革过程中的探索，还是理论界的学术研讨，似乎仅仅从企业的角度来讨论国有经济问题是不够的。国有企业问题的形成原因是多方面的，^②但最直接的原因是“有限的国有资本过于庞大的国有经济盘子”（吴敬琏，1999）。于是，国有经济战略性改组提上了议事日程。可以说，至今为止的国有企业改革虽然在具体提法上有所变化，但基本上是按照战略性改组的精神指导下进行的。

国有经济的战略性改组思路已经跳出就国有企业谈论国有企业问题的窠臼，思路更加开阔，已经与社会主义市场经济体制的建立密切相联系。国有企业的主导作用不再是提供财政收入，而是对整个国民经济的调控作用。

^① 当然，这种思路也不是什么问题都没有。周小川和杨之刚（1991）就指出，税利分流改革还只是一种缺损型的改革思路，因为这种改革解决了税收分配问题，但没有从根本上解决税后利润的分配问题。

^② 例如，市场经营环境的变化会给包括国有企业在内的各种各样的企业带来问题。对于市场中存在的非国有企业而言，如果无法经营，它们就只好破产倒闭，不在市场中活动。国有企业则不同，在很长一段时间内，经济绩效表现不好的国有企业不能关闭，也导致了国有企业问题的累积。

二、财政的公共化对国有资产监管提出的要求

我国的公共财政框架正在进一步完善当中。财政的公共化要求所建立的公共财政应该是弥补市场失效的财政、非盈利性的财政、一视同仁的财政、法治化的财政。（张馨，1999）相应地，财政的公共化对国有资产监管提出的要求首先体现上监管对象上。财政是公共经济活动。国有资产的运作、监管过程同属于公共经济活动，相关问题必须在财政（公共经济）的统一框架下协调解决。^①

（一）财政的公共化目标对国有资产活动范围的要求

财政的公共化目标要求国有资产活动范围不应该在市场有效范围之内，国有资产监管也必须服从这个目标的要求。国有资产追逐利润，显然破坏了财政的公共化目标。二元财政理论的研究思路是希望分别构建公共财政和国有资产（国有资本）财政。（叶振鹏，张馨，1995；张馨，1999）实际上，这种思路首先碰到了如何区分盈利性国有资产和非盈利性国有资产的问题。由于资产所在行业的盈利性有可能随着技术进步而发生变化，相应的国有资产（国有资本）财政应该如何构建就成为一大难题。例如，电信行业，根据传统经济理论，它应该属于自然垄断行业，但是，现在由于电信技术的发展，它更大程度地属于盈利性行业。其次，二元财政与国有经济的战略性改组存在一定的矛盾。国有经济战略性改组思路是在总结国有企业改革碰到的各种各样问题的基础之上提出的。从根本上，它并不要求仅仅服务于盈利性国有资产的国有资产（国有资本）财政的存在。这样，与之相适应的是公共财政（公共经济）改革思路。国有资产活动的范围应该按照这些要求作相应的调整。财政公共化要求强调的是财政的效率和公平问题。效率强调的是弥补市场失效。公平是要促进整个社会的公正（公平）。

（二）财政公共化过程对国有资产监管的约束

财政公共化目标的实现需要一个过程。社会保障职能是财政提供一视同仁服务的表现。但在我国，与市场经济相适应的社会保障制度还在进一步完善当中。国有经济战略性改组需要较为完善的社会保障制度给国有经济改革释放出来的劳动力提供最基本的社会保障。但是，现实中，国有企业至今还对职工养老、冗员、医疗以及其他一系列福利负担承担着政策性的责任，国有企业的政策性负担仍然还存在。这也就是说，国有企业实际上承担着政府的社会保障职能。

在一段时期内，国有企业经营的多目标必然会增加国有资产监管的难度。企业经营业绩的评价不再仅仅是利润指标，还要包括一系列综合指标。根据我国现在国有企业数量仍然较多的现实，要实现国有资产的有效监管有很大的难度。因此，财政公共化过程需要尽快进行，才有可能为国有资产监管的有效进行创造更

^① 传统财政学研究直接财政收支问题，显然这是不够的。政府管制（市场准入、公共定价、金融监管等等）、国有土地以及其他资源的管理问题都是财政学研究的课题。

好的条件。

从国务院国有资产监督管理委员会（国资委）的成立来看，这是加强国有资产有效监管的重要举措。从财政的公共化角度来看，同样需要有这样一个机构来加强国有资产监管。这是因为通常意义上的财政收支与国有资产监管活动存在较大的差异所致。下一部分着重讨论国有资产监管目标定位问题。

三、国有资产监管目标定位

国资委已经成立，但其定位以及未来走势，各界不乏争议。国有资产形式多样。下文集中讨论国有企业（包括国有金融业）中的国有资产监管问题。^①根据财政公共化和国有资产有效监管的要求，国有资产监管的目标应该不同于以往的保值增值，而是促进市场经济体制进一步完善，体现市场运作的效率和公平。

（一）国有资产经营预算的问题

国资委成立之后，国有资产经营预算也呼之欲出。但国资经营预算不应该是评价国资委绩效的标准。国资预算最多只能大致反映国有资产的收支总体规模和分布状况。对于事关经济效率的许多现象，这一预算都难担其责。市场经济下，各企业都有权利根据会计准则制定自己的会计制度，选择适合自己的会计处理办法，即使是同样的经营行为，对于不同的企业，最终反映出来的对企业经营业绩（利润）的影响是不同的。如果要得到一个具有统一意义的指标，只有建立统一的会计制度，但这对于分布行业极广，各具经营特性的现实中的国有企业来说，显然会影响到企业的自主经营。

（二）监管过程中如何面对企业盈亏

企业在正常经营过程中，如何处理盈亏问题？企业亏损了，为了止血，将企业卖掉是一种选择。企业盈利了，国资委又该如何是好？如果国家在企业中所占股权很少，通过“搭便车”就可以解决这一问题；但如果国家股权在企业中占据主导地位，国家就不得不直面这一问题。国资委如果直接决定企业的利润分配，难逃政企部分之嫌，如果放弃决定权，被动接受经营者的选择，则出资人的权利可能遭到侵犯。而从根本上说，企业的利润分配是一个动态问题，是要与市场环境与与时俱进的问题。国资委很难处理千变万化的市场信息。看来，即使是赚钱的国有企业，也可能成为烫手的山芋。有一种观点认为，搞好国有资产管理，应该从资产经营过渡到资本管理。（华生，2003）这种观点看到现实经济中资本运作的重要性，但它同样难以解决盈亏处理这一难题。

（三）经理人员的选择问题

希望通过构建中间控股公司，减少国资委对企业经营行为的干预的设想很难得到实施。控股公司可以对企业进行干预，难道管理控股公司的国资委就不能对

^① 虽然目前国资委不监管国有金融企业，但国有资产监管分析的机理是一样的。

控股公司发挥自己的影响力？而干预的核心是经理人员的选择问题。我们暂且不去讨论选出来的经理人员是否称职所牵涉的信息问题。只要看看被选出来的经理人员最终要由谁来定的问题能否得到有效解决，问题可能就有了答案。

（四）国资委的趋势

基于以上分析，面对大量的盈利性国有企业，无论是谁，都很难解决政企不分这一问题，因此，当前，国资委不应该是一个促进国有资产保值增值的机构，而应主要是一个监督国有经济退出的公平和效率的机构。退出与国有经济的战略性改组、国有股的减持和国有企业的转让出售，与财政的公共化和市场经济的精神是一致的。退出的公平和效率，是一个高难度的系统工程，退出过程中带来的公平和效率问题，需要国资委根据市场经济的要求予以保证，以减少社会震动，改变政企难分、一股独大等损害市场效率的现象，促进好的市场经济的形成。国资委的这一监督功能，是其区别于原国有资产管理局最重要之处。

在“退出”任务完成之后，余下的具有特殊意义的国有资产，国资委要做的仍是如何提高国有资产运作的效率和公平问题，只不过问题的表现与“退出”过程不同而已。

参考文献：

- 蔡昉，林毅夫，2003：《中国经济》，北京：中国财政经济出版社。
- 华生，2003：《从资产经营到资本管理》，载季晓南 主编：《国有资产经营管理理论与实践》，北京，中国经济出版社。
- 吴敬琏，1999：《当代中国经济改革：战略与实施》，上海：上海远东出版社。
- 叶振鹏，张馨，1995：《双元结构财政》，北京：经济科学出版社。
- 张馨，1999：《公共财政论纲》，北京：经济科学出版社。
- 周小川，杨之刚，1991：《中国财税体制改革：问题与出路》，天津：人民出版社。